



Referéndum y deliberación

Referendum and deliberation

DANIEL LÓPEZ RUBIO

Universidad Carlos III de Madrid
dalopezr@der-pu.uc3m.es
ORCID 0000-0003-2718-4906

DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.116.2020.02>

LABURPENA: Erreferenduma gai publikoak erabakitzeke bide gisa erabiltzearen aurka egiten den kritika ohikoenetako bat honako hau da: erabakitzeke gabeziak dituela. Erreferendumak soilik balioko luke interesak gehitzeko, hausnarketaz eta elkarrizketaz kezkatu beharrik izan gabe. Artikulu honek zehatz-mehatz aztertzen ditu herri-bozketaren aurreko kanpainan eztabaida-maila arrazoizkoa lortzeko funtsezkoak diren elementu guztiak, hala nola: galdera argia izatea, boto-emaileari informazioa ematea edo baliabide publikoak banatzea tartean dauden alderdien artean. Nazioko eta nazioarteko esperientzietan oinarrituta, tesi hau defendatzen da: horiek guztiak behar bezala arautuz gero erakundeak aurrez aurre dituen gabeziak asko gaitutuko lirakeke. Azken batean, lan honen bidez frogatu nahi da erreferendumari kritika globalak egitea alperrekoa dela, askoz zentzu handiagoa baitu sistema bakoitzean modu jakin batean diseinatzea.

HITZ GAKOAK: Erreferenduma. Zuzeneko demokrazia. Deliberazioa. Deliberazio-demokrazia. Zehaztasun printzipioa. Partaidetza politikoa.

ABSTRACT: One of criticisms usually made against the referendum as a way for citizens to take part in public decision-making processes refers to its deliberative disadvantages. The referendum would be simply an instrument to gather opinions, with no interest in reflection or dialogue processes. This paper thoroughly analyses the key elements to achieve a reasonable level of deliberation in the previous campaign, such as the clarity of the question, the information provided to the voter or the distribution of public resources among the contestants. Considering national and international experiences, the author supports the idea according to which an appropriate regulation of these key elements would allow us to overcome many of the shortcomings faced by the institution. Ultimately, this paper shows the futility of general criticisms against the referendum while considers that it would be more useful to pay attention to the design of the institution made in each system.

KEYWORDS: Referendum. Direct democracy. Deliberation. Deliberative democracy. Principle of clarity. Political participation.

RESUMEN: Una de las críticas más habituales que se realiza contra el empleo del referéndum como cauce de decisión de los asuntos públicos es aquella que hace referencia a sus carencias deliberativas. El referéndum serviría como mero instrumento de agregación de intereses, sin preocupación alguna por la reflexión y el diálogo. El presente artículo estudia pormenorizadamente todos aquellos elementos que resultan claves para la consecución de un grado razonable de deliberación en la campaña previa a la votación popular, como la claridad de la pregunta, la información facilitada al votante o el reparto de los recursos públicos entre las partes en liza. Con apoyo en experiencias nacionales e internacionales, se defiende la tesis de que una regulación adecuada de todos ellos podría servir para salvar muchos de los déficits que enfrenta la institución. En definitiva, el trabajo pretende demostrar la escasa utilidad que tiene la formulación de críticas globales a la figura del referéndum, cobrando mucho más sentido dirigir la mirada hacia su concreto diseño en cada sistema.

PALABRAS CLAVE: Referéndum. Democracia directa. Deliberación. Democracia deliberativa. Principio de claridad. Participación política.

Trabajo recibido el 16 de octubre de 2019

Aceptado por el Consejo de Redacción el 17 de enero de 2020

Sumario. I. Introducción.—II. El referéndum en el marco de una democracia deliberativa.—III. Presupuestos deliberativos. 1. Definiendo la deliberación. 2. La claridad de la pregunta. 2.1. Claridad en el planteamiento general. 2.2. Claridad en la concreta terminología empleada. 2.3. Claridad en las alternativas planteadas. 2.4. Claridad en los efectos. 3. La necesidad de información suficiente y equilibrada sobre las distintas posiciones. 4. La necesidad de una equitativa distribución de las ayudas públicas. 5. La necesidad de contar con tiempo suficiente para la campaña.—IV. Referéndum y deliberación monológica.—V. Referéndum y deliberación dialógica.—VI. Conclusiones. Bibliografía.

I. Introducción

Las sociedades democráticas modernas basan su esquema de decisión pública en el sistema representativo. Incluso aquellos estados que más privilegian los mecanismos de participación directa lo hacen sobre la base de un bien asentado y predominante modelo representativo. Ello no es casual. Como explica Rubio Llorente, razones de orden técnico y sociológico imponen este predominio. Así, la «imposibilidad de comunicación recíproca perfecta y actuación simultánea de todos los ciudadanos», junto con la constatación de que estos «deben dedicar la mayor parte de su tiempo al trabajo», siendo incapaces de afrontar la llevanza directa de todos los asuntos públicos(1), destierran el ideal rousseauiano de participación directa. Pero, además de estas imposibilidades de carácter práctico, la democracia de identidad no puede superar lo que Aragón denomina un «auténtico sofisma», esto es, su errónea consideración de la «unidad de la voluntad popular como un supuesto del que el Derecho parte, no como el resultado de la composición plural que por el Derecho se obtiene» (2).

Los sistemas políticos modernos se construirán, pues, sobre fórmulas representativas, perdiendo la democracia directa toda capacidad de actuar como modelo global alternativo. Ello no impedirá, sin embargo, el surgimiento de un interesante debate en torno a su utilidad como complemento de los preminentes engranajes representativos. Clásico en este sentido es el debate mantenido entre Carré de Malberg y Mirkine-Guetzévitch. En opinión del primero, la fundamentación del poder del Parlamento en la idea de soberanía de la volun-

(1) RUBIO LLORENTE, Francisco, *La forma del poder*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2012, pág. 653.

(2) ARAGÓN REYES, Manuel, *Constitución y democracia*. Tecnos. Madrid, 1989, pág. 105.

tad general tiene como evidente correlato la imposibilidad de «negar la capacidad de deliberar e incluso de decidir a aquellos de los que la voluntad general toma su origen y su consistencia, esto es, a los ciudadanos que se reúnen a este efecto en un colegio único e indivisible» (3). El segundo, desde posiciones más técnicas que filosóficas, entenderá innecesaria la combinación de referéndum y representación, al considerar que ello no se corresponde «con la estructura jurídica del nuevo parlamentarismo ni con la realidad política de la democracia moderna» (4).

Desde el fin de la segunda Guerra Mundial han sido muchos los países que han tratado de injertar el referéndum dentro de sus estructuras representativas. De hecho, como se observa en los gráficos 1 y 2, el número de países que han empleado la institución, así como el número de consultas efectivamente celebradas ha experimentado un crecimiento sostenido. Esta extensión de la democracia semidirecta ha sido posible porque muchos de los reparos habitualmente formulados frente a la misma se han entendido progresivamente matizados. En opinión de Aguiar, ha sido clave al respecto la consolidación del propio sistema representativo y del Estado de derecho, pues ello ha permitido considerar «notablemente mitigados los riesgos de instrumentalización de las consultas populares» y «más alejado aún el peligro de una flagrante y patente adulteración de los resultados» (5). En este sentido, expone Luciani, «la compleja textura de la democracia madura hace emerger la idea de la necesidad de que en aquélla se desarrolle una combinación de elementos plebiscitarios identitarios con elementos representativos-pluralísticos» (6). Siempre sobre la base, pues, de un esquema de representación al que se desea mejorar y no

(3) CARRÉ DE MALBERG, Raymond, «Considérations théoriques sur la question de la combinaison du referendum avec le parlementarisme», en *Annuaire de l'institute international de droit public*, Vol. II, 1931, pág. 273.

(4) MIRKINE-GUETZÉVITCH, Boris, «Le referendum et le parlementarisme dans les nouvelles constitutions européennes», en *Annuaire de l'institute international de droit public*, Vol. II, 1931, pág. 334. Debe aclararse, en todo caso, que el estudio de Mirkine-Guetzévitch se centraba en las nuevas modalidades de referéndum surgidas tras la primera Guerra Mundial, y que tenían por principal objetivo resolver los conflictos entre Gobierno y Parlamento. Ello, en su opinión, tiene poco sentido en los nuevos sistemas parlamentarios, pues el Gobierno no tiene ya un origen dinástico sino derivado de la fuerza política mayoritaria en el propio Parlamento (pág. 333).

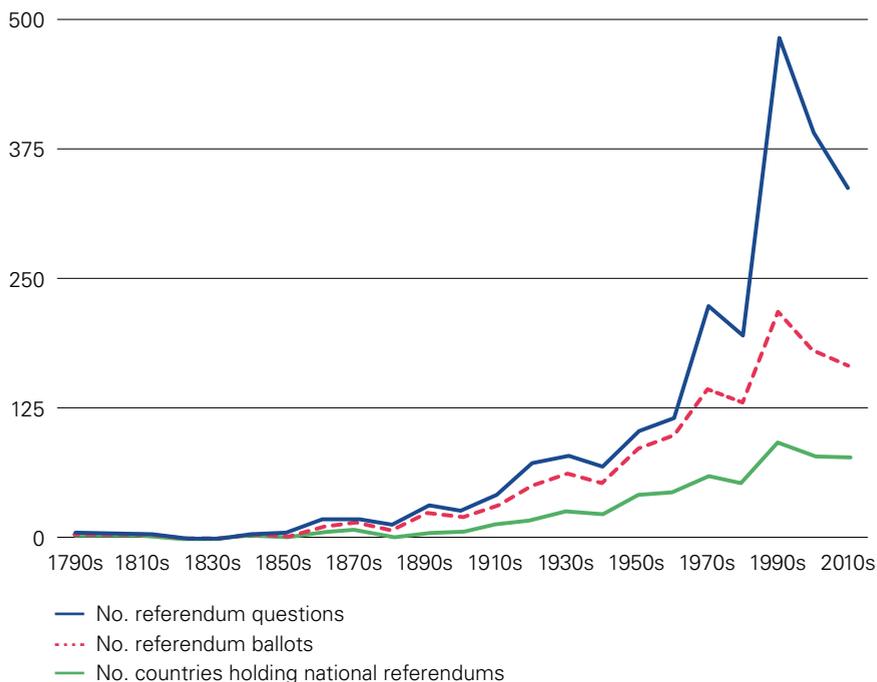
(5) AGUIAR DE LUQUE, Luis, «Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español». En TRUJILLO, Gumersindo, LÓPEZ GUERRA, Luis, y GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro (coords.), *La experiencia constitucional (1978-2000)*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2000, pág. 73.

(6) LUCIANI, Massimo, «Introduzione». En LUCIANI, Massimo, VOLPI, Mauro, y AMATO, Giuliano (coords.), *Referendum: problemi teorici ed esperienze costituzionali*. Laterza. Roma, 1992, pág. 5.

ya superar, se entenderá deseable que «el poder de decisión y dirección representativo se pueda corregir y contrapesar democráticamente (...) mediante la decisión directa sobre ciertos asuntos por el pueblo mismo» (7).

Gráfico 1

Evolución del número de referendos en estados soberanos (1790-2010)



Fuente: Report of the Independent Commission on Referendums (julio 2018).

Este esquema de pensamiento no resulta, sin embargo, incontrovertido. La doctrina ha destacado con frecuencia la existencia de una serie de debilidades en el empleo de la institución referendaria que aconsejaría limitar su influencia en el funcionamiento ordinario de las democracias modernas. Aguiar(8) sintetiza estas críticas con precisión, ordenándolas en tres grandes bloques: i) el referéndum supondría la imposición con

(7) BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*. Trotta. Madrid, 2000, pág. 143.

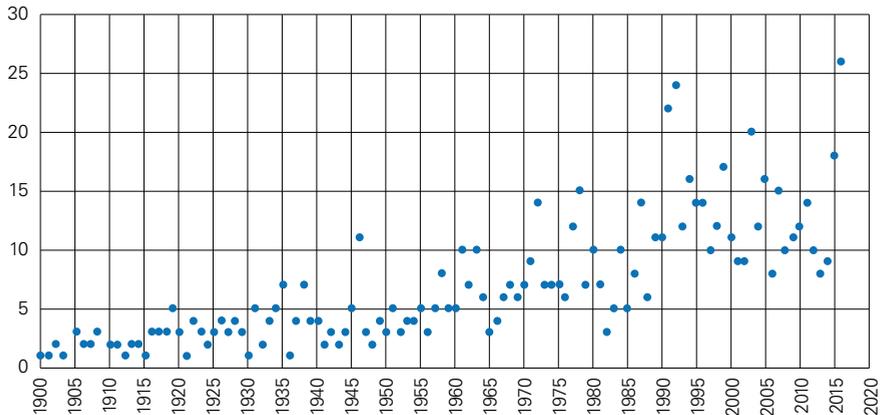
(8) AGUIAR DE LUQUE, Luis, «Participación política y referéndum: aspectos teóricos y constitucionales», en *Revista de Derecho Público*, n.º 102, 1986, pág. 9.

firmeza de un único criterio, excluyendo las demás alternativas; ii) el referéndum tendería a la profundización de las tensiones sociales existentes sobre la cuestión debatida; y iii) el referéndum generaría el olvido de determinados intereses sociales que pueden resultar relevantes. Todas ellas podrían reconducirse a lo que autores como Böckenförde(9) o Tierney(10) denuncian como el déficit deliberativo del referéndum. Desde estas coordenadas, se entiende que el sistema parlamentario, a través de la garantía de unos mayores niveles de discusión e integración de los intereses sociales relevantes, sirve con mayor eficacia a los fines de proveer de legitimación al sistema político democrático.

La discusión, así pues, queda marcada por el interrogante de si el referéndum no podría terminar por generar perjuicios mayores que aquellos déficits representativos a cuya superación se encomienda su presencia. El objetivo de reducir la fuerte dicotomía entre gobernantes y gobernados, generando cauces participativos que permitan a estos últimos controlar la acción de los primeros más allá de las periódicas citas electorales, podría quedar enterrado si el referéndum, arma de gran potencia política, no fuera regulado con la suficiente habilidad y prudencia.

Gráfico 2

Evolución del número de países que convocan referendos (1900-2016)



Fuente: Solijonov, Abdurashid, «A statistical look back at referendums through the years», en International Institute for democracy and electoral assistance, 21-12-2016.

(9) BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang, «Democrazia e rappresentanza», en *Quaderni Costituzionali*, n.º 2, 1985, pág. 236.

(10) TIERNEY, Stephen, *Constitutional Referendums: The Theory of Practice of Republican Deliberation*. Oxford University Press. New York, 2012, págs. 232-233.

Compartimos con Garrorena, en este sentido, la necesidad de un enfoque neutro de la institución referendaria, que ponga el foco, no en su naturaleza abstracta, sino en su diseño jurídico concreto (11). En efecto, los referendos no deben reducirse al mero acto de votación, sino que comprenden toda una serie de pasos previos de cuya correcta configuración depende en buena medida su utilidad como complemento democrático. Empleando las palabras de Martí, «la votación en un referéndum equivale al acto de decisión, pero para que dicha decisión tenga valor el decisor —es decir, la ciudadanía— debe haberse preparado concienzudamente, debe haber identificado y evaluado la información relevante, analizado las alternativas, sopesado pros y contras, etc.» (12) En consecuencia, resulta imprescindible atender a la fase deliberativa que ha de realizar la sociedad de manera previa a la decisión final, pues allí donde ésta resulte precaria las posibilidades de manipulación crecerán, y con ellas se harán más intensos —en ocasiones insoportables— los déficits propios del referéndum como procedimiento decisorio.

El estudio de la experiencia comparada, que tendrá un lugar destacado en este trabajo, acredita la enorme variedad de diseños que puede adquirir el referéndum. Desde esta óptica, como subraya Chambers, resulta «casi imposible realizar afirmaciones, en particular afirmaciones normativas, sobre la funcionalidad, deseabilidad, o legitimidad democrática de los referendums en general» (13). La calificación del referéndum como procedimiento adecuado para la expresión del parecer ciudadano dependerá en gran medida de las especificaciones adoptadas en cada sistema. Deberemos atender, pues, entre otros extremos, «a quién pregunte, a qué se pregunte, y en qué condiciones se delibere en la campaña» (14). El objetivo del presente estudio es el de analizar con el máximo detalle estos elementos, tratando de esclarecer en qué grado es subsanable el déficit deliberativo del referéndum.

II. El referéndum en el marco de una democracia deliberativa

Existen múltiples definiciones de la democracia deliberativa, pero todas ellas presentan un denominador común: la asunción de las decisio-

(11) GARRORENA MORALES, Ángel, «Teoría y práctica española del referéndum», en *Anales de la Universidad de Murcia*, n.º 3-4, 1977, pág. 94.

(12) MARTÍ, José Luis, «Tres confusiones sobre los referendos» en *Agenda Pública*, 10-12-2016. Disponible en: <http://agendapublica.elpais.com/tres-confusiones-sobre-los-referendums/> (consultado el 1 de junio de 2019)

(13) CHAMBERS, Simone, «Making Referendums Safe for Democracy», en *Swiss Political Science Review*, n.º 24 (3), 2018, pág. 305.

(14) GARRIDO LÓPEZ, Carlos, «La utilidad del referéndum como acicate y contrapeso en las democracias representativas», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 181, 2018, pág. 146.

nes públicas debe realizarse sobre la base de la participación de los afectados por ellas —sea directamente, sea a través de representantes—, y a través de un proceso colectivo de discusión de los diversos argumentos implicados(15).

El referéndum, suele decirse, puede cumplir un relevante papel como complemento de los predominantes esquemas representativos. Así, explica Luciani(16), la institución podría desempeñar funciones como: i) proteger a las minorías frente al arbitrio de la mayoría; ii) aliviar la partitocracia; iii) exigir responsabilidad política de parlamentos y gobiernos; iv) verificar el mantenimiento de cierta conformidad entre representantes y representados; o v) o incrementar la educación política del pueblo. Ocurre, sin embargo, que el éxito de estas funciones se encuentra fuertemente vinculado al modo concreto en que opere el referéndum. Dicho de otro modo, sin una adecuada vinculación de la herramienta a los ideales de una democracia deliberativa, parece difícil que pueda generar beneficio alguno al sistema político representativo. Antes al contrario, podría provocar serias disfunciones en su actividad.

Así pues, nuestro estudio tratará de someter al referéndum a una estructurada evaluación, partiendo de dos grandes ejes de trabajo: intrínseco e instrumental(17). El segundo trata de averiguar si un procedimiento de decisión genera mayor o menor probabilidad de lograr decisiones correctas, mientras que el primero elude cualquier discusión sobre los resultados del proceso, poniendo el foco únicamente en las credenciales estructurales del mismo.

Pues bien, ¿qué calificaciones obtiene el referéndum en la cuestión de la legitimidad procedimental o intrínseca? Para poder emitir una respuesta adecuada resulta imprescindible aportar una mínima definición de tal legitimidad. En el contexto democrático parece claro que la misma dependerá de la posibilidad de que los ciudadanos puedan participar en condiciones de igualdad en la toma de aquellas decisiones que afecten su ámbito particular de intereses. La clave sería, por consiguiente, el principio de igualdad política. Desde esta óptica, la posibili-

(15) Véase, por todos, ELSTER, Jon, «Introducción», en ELSTER, Jon (coord.), *La democracia deliberativa*. Gedisa. Barcelona, 2001, pág. 21.

(16) LUCIANI, Massimo, «El referéndum. Cuestiones teóricas y de la experiencia italiana», en *Revista Catalana de Dret Públic*, n.º 37, 2008, págs. 8-9.

(17) La conveniencia de operar la comparación entre procedimientos de decisión pública con arreglo a ambos tipos de criterios es defendida, entre otros, por RAWLS, John, *A Theory of Justice*. Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, 1999, pág. 194; BEITZ, Charles, *Political Equality: An Essay in Democratic Theory*. Princeton University Press. Princeton, 1989, págs. 95-96; o BAYÓN, Juan Carlos, «Democracia y derechos: problemas de fundamentación del constitucionalismo», en VV.AA. *Constitución y derechos fundamentales*. Ministerio de la Presidencia: Secretaría General Técnica. Madrid, 2004, págs. 106-110.

dad de participación directa y universal que ofrece el procedimiento referendario parece proyectar buenas credenciales estructurales.

Más controvertido resulta el eje instrumental. Para su estudio omitiremos el debate sobre cuándo el referéndum ha producido los «mejores» o más «correctos» resultados, por dos motivos. Primero, porque con facilidad podría rebatirse que en sociedades plurales como las nuestras cabe adoptar posturas diversas sobre cuándo una determinada decisión o medida es o no «correcta». Segundo, porque los obstáculos técnicos de una evaluación de este tipo serían en todo caso insalvables. Téngase presente, solo por citar el más evidente, que el volumen de decisiones a enjuiciar resultaría inabarcable.

En consecuencia, el objetivo no ha de ser el de evaluar el procedimiento referendario para determinar si es capaz de producir resultados más correctos que el procedimiento parlamentario, sino intentar desentrañar desde la reflexión teórica en qué condiciones puede generar una probabilidad razonable de alcanzar resultados óptimos, sin necesidad de entrar a definir qué se entiende por tal. Debemos considerar, pues, si desde un punto de vista estructural o institucional el referéndum puede considerarse netamente inferior en términos epistemológicos respecto de la decisión parlamentaria. Con tal fin, y siguiendo el trabajo de autores como Nino o Martí, analizaremos dos variables: una participativa y otra deliberativa (18).

Respecto de la participativa, Nino destaca la tendencia a la imparcialidad que se genera cuando en una determinada decisión intervienen todas las personas interesadas o afectadas a través del procedimiento mayoritario. En este punto parece razonable sostener la fortaleza del referéndum, que permite una participación directa universal. La cuestión deliberativa, que monopolizará nuestra atención, es mucho más compleja. Resulta sensato entender que la posibilidad de que todos los afectados por una medida participen en su adopción no lo es todo epistemológicamente, siendo igualmente crucial la existencia de un previo proceso de discusión «generalizada, amplia y abierta» (19).

La construcción de un proceso discursivo resulta esencial desde la perspectiva epistemológica. Como afirma Martí (20), la confrontación argumental ofrece varias ventajas: i) el intercambio de información, que lo-

(18) En su defensa del valor epistémico de la democracia, NINO, Carlos Santiago, «La filosofía del control judicial de constitucionalidad», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 4, 1989, págs. 86-87, subraya que tal valor deriva tanto del proceso discursivo como de la decisión mayoritaria que es inherente al procedimiento democrático. Aboga también por esta doble consideración MARTÍ, José Luis, *La república deliberativa. Una teoría de la democracia*. Marcial Pons. Madrid, 2006, págs. 184-185.

(19) NINO, Carlos Santiago, «La filosofía del control judicial...», *op. cit.*, págs. 86-87.

(20) MARTÍ, José Luis, *La república deliberativa...*, *op. cit.*, págs. 324-325.

gra mejorar la capacidad epistémica de los agentes decisores; ii) la detección de errores fácticos y lógicos en los razonamientos; iii) el control de los aspectos emocionales y el filtrado de las preferencias impulsivas o irracionales; y iv) revelar intentos de manipulación. El proceso decisivo, por tanto, no debería estar preocupado únicamente por los votos, sino también por las voces escuchadas de manera previa. Siendo claro el compromiso del referéndum con el primer aspecto, deben estudiarse en profundidad sus activos y sus pasivos en relación con el segundo. A ello dedicaremos los siguientes apartados.

III. Presupuestos deliberativos

1. Definiendo la deliberación

¿Qué significa exactamente la necesidad de que los ciudadanos que van a decidir en referéndum sobre una determinada cuestión deliberen suficientemente con anterioridad a la fijación de su posición? Como expone Chambers, hay dos maneras principales de entender la deliberación(21): la monológica y la dialógica. La primera hace referencia, simplemente, a la conveniencia de que los ciudadanos adopten una postura reflexiva e informada, eludiendo guiarse por el mero impulso, los prejuicios o los hábitos. La segunda va más allá, y apela a la construcción de un diálogo entre los electores que permita el contraste de argumentos e ideas.

Como puede comprobarse a simple vista, el primer tipo de deliberación puede ser realizado en absoluta soledad, sin contacto alguno con otros ciudadanos. Se estaría exigiendo, tan solo, el destierro de los argumentos irracionales o pasionales a la hora de tomar una decisión sobre la medida enjuiciada. La deliberación dialógica, por el contrario, es mucho más exigente. La ciudadanía debe verse inmersa en un diálogo colectivo que fomente el intercambio crítico de pareceres. En opinión de Chambers esta segunda modalidad ofrecería dos grandes oportunidades(22): por un lado, se sujetarían las preferencias individuales y grupales a un test de publicidad, lo que fuerza a los participantes a ser especialmente reflexivos; por otro, serviría para construir puentes de reconocimiento, entendimiento y, a veces, consenso.

En los apartados sucesivos analizaremos todos aquellos elementos de la configuración de un referéndum que pueden influir en cada uno de los

(21) CHAMBERS, Simone, «Constitutional Referendums and Democratic Deliberation», en MENDELSON, Matthew y PARKIN, Andrew, (eds.). *Referendum Democracy*. Palgrave Macmillan. Londres, 2001, pág. 233.

(22) *Ibid.*, págs. 233-234.

tipos de deliberación. Comenzaremos, en todo caso, analizando una serie de presupuestos comunes, sin los cuales sería imposible la materialización de ambos.

2. La claridad de la pregunta

Resulta indiscutible que para poder materializar cualquier clase de deliberación en torno al dilema planteado por el referéndum la pregunta debe estar formulada en términos claros. Así lo entiende la Comisión de Venecia, que en su Código de Buenas Prácticas sobre Referendos(23) recalca que «la cuestión sujeta a votación debe ser clara» y «no debe inducir a error ni sugerir algún tipo de respuesta» (Lineamiento I, punto 3.1 letra c), siendo ello crucial para la libre formación de la opinión de los electores.

El principio de claridad es particularmente conocido a raíz de la decisión de 1998 de la Corte Suprema de Canadá sobre la cuestión secesionista de Quebec(24). Aquel pronunciamiento, como es sabido, trajo causa de la celebración de un segundo referéndum soberanista, en el que, por cierto, la pregunta distaba de ser clara:

«¿Está usted de acuerdo en que Quebec debería convertirse en soberano después de haber hecho una oferta formal a Canadá para una nueva asociación económica y política en el ámbito de aplicación del proyecto de ley sobre el futuro de Quebec y del acuerdo firmado el 12 de junio de 1995?»

Enredada en la apelación a una oferta a las autoridades federales para la construcción de una nueva vinculación económica, las implicaciones de un voto afirmativo a la pregunta planteada distaban de resultar evidentes. El resultado de la consulta se saldó, por muy estrecho margen, en favor de los contrarios a la independencia (50,58% frente a 49,42). Lo apretado de la contienda llevó al Primer Ministro, Jean Chrétien, a elevar una consulta al Tribunal Supremo sobre las posibilidades jurídicas de que Quebec operara una secesión unilateral.

El Tribunal Supremo negó la existencia de un derecho a la secesión con arreglo a las normas internacionales, y descartó igualmente que el Derecho interno permitiera a una provincia independizarse de Canadá de manera unilateral. En opinión del Tribunal, no obstante, los principios

(23) Disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-spa) (consultado el 2 de febrero de 2019)

(24) Reference Re Secession of Quebec, [1998] 2 SCR 217.

constitucionales no se oponen a una secesión, siempre que ello sea el resultado de un proceso legítimo de reforma constitucional (párrafo 84). Asentado este marco, el dilema que se plantea es el siguiente: ¿qué efectos debe conferirse a un voto afirmativo de la ciudadanía de una provincia sobre su independencia? El respeto a las normas constitucionales impide derivar de tal manifestación de voluntad la posibilidad de acometer la secesión de manera directa y unilateral, pero tampoco es posible ignorarla, toda vez que el principio democrático es clave en la estructura constitucional. Así pues, el Tribunal afirmará que una «mayoría clara» en favor de la independencia deberá ser tenida en cuenta por las autoridades federales, siempre que se haya recabado en torno a una pregunta «libre de ambigüedad» (párrafo 87). De satisfacerse ambos requisitos nacerá «una recíproca obligación de todas las partes de la Confederación a negociar los cambios constitucionales que den respuesta a ese deseo» (párrafo 88) (25).

La decisión del Tribunal Supremo dejará en el aire, en todo caso, la concreción de qué debe entenderse por «mayoría clara» en torno a una «pregunta clara». Será el Parlamento canadiense el encargado de acometer su especificación, lo que ocurrirá a través de la *Clarity Act*, aprobada definitivamente el 29 de junio del 2000 (26). La norma establece que deberá ser la Cámara de los Comunes quien establezca si la pregunta sobre la secesión cumple con la exigencia de claridad (artículo 1.1), subrayando que en ningún caso podrá entenderse satisfecha si se hace referencia meramente a un mandato para negociar (artículo 1.4, párrafo a), sin solicitar la directa manifestación de voluntad sobre si el electorado de la provincia desea dejar de formar parte del estado canadiense. Será también la Cámara quien determine si la mayoría obtenida en el referéndum es suficientemente clara como para derivar de ella la necesidad de articular negociaciones (artículo 2.1).

Realizado el apunte sobre la cuestión canadiense, debemos detenernos en las múltiples derivaciones que ofrece la cuestión de la claridad en la pregunta.

(25) Como explica LÓPEZ BASAGUREN, Alberto, «Los referendos de secesión de Quebec y la doctrina de la Corte Suprema de Canadá», en SAENZ ROYO, Eva y CONTRERAS CASADO, Manuel, *La participación política directa: referéndum y consultas populares*. Comuniter. Zaragoza, 2013, pág. 81, esta obligación de negociar supone que ninguna de las dos partes puede pretender mantener sus posiciones de manera absoluta, de modo que el resto de provincias y el gobierno federal no «pueden ejercer sus derechos de forma que lleven a una negación absoluta de los derechos de Quebec», y, por su parte, Quebec, «en la medida en que ejerza sus derechos respetando los derechos de los demás, puede pretender la secesión y tratar de lograrla a través de la negociación».

(26) Disponible en: <https://laws-lois.justice.gc.ca/pdf/c-31.8.pdf> (consultado el 3 de marzo de 2019).

2.1. CLARIDAD EN EL PLANTEAMIENTO GENERAL

En primer lugar, el planteamiento general de la pregunta debe ser sencillo y hacer referencia a una única cuestión. Que el planteamiento deba ser sencillo impide la inclusión en la papeleta de comentarios o afirmaciones adicionales, que desborden lo que ha de ser una mera interrogación, simple y concisa. Un buen ejemplo de falta de claridad en este sentido sería la pregunta formulada en el referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN de 1986. En aquella ocasión la papeleta incluía el siguiente comentario previo a la pregunta:

«El Gobierno considera conveniente, para los intereses nacionales, que España permanezca en la Alianza Atlántica, y acuerda que dicha permanencia se establezca en los siguientes términos:

1.º La participación de España en la Alianza Atlántica no incluirá su incorporación a la estructura militar integrada.

2.º Se mantendrá la prohibición de instalar, almacenar o introducir armas nucleares en territorio español.

3.º Se procederá a la reducción progresiva de la presencia militar de los Estados Unidos en España.»

Tras esta afirmación, la papeleta preguntaba: «¿Considera conveniente para España permanecer en la Alianza Atlántica en los términos acordados por el Gobierno de la Nación?». El principio de claridad exige el planteamiento sencillo y neutral de la pregunta, algo difícilmente conseguible si la interrogación al electorado viene precedida de este tipo de acotaciones, claramente sesgadas en favor de una de las opciones en liza.

La importancia de que la pregunta haga referencia a una única cuestión es subrayada por la Comisión de Venecia, que en el ya citado Código de Buenas Prácticas (Lineamiento III, punto 2) descarta la posibilidad de someter a votación preguntas que apelen a elementos diversos sin conexión intrínseca. Esta necesidad de homogeneidad tiene un sentido muy claro: a mayor cantidad de cuestiones dispares incluidas en la consulta menos probable será que los ciudadanos se muestren capaces de acometer una deliberación razonable. Además, se incrementa el riesgo de que el referéndum se convierta en un simple plebiscito sobre las autoridades gobernantes. Encontramos un reciente ejemplo de ello en el referéndum celebrado en 2016 en Italia, que tuvo por objeto la reforma constitucional impulsada por Matteo Renzi. En aquella consulta los ciudadanos italianos debían mostrar su conformidad o disconformidad global a un conjunto temático absolutamente heterogéneo, a saber: organización parlamentaria, referéndum abrogativo, capacidad normativa del gobierno, presi-

dencia de la República, administración pública, cuestión territorial, Corte Constitucional... (27) En estas circunstancias la libre formación de la voluntad del elector, motor último del principio de claridad, quedaría seriamente afectada (28).

No ayudó tampoco a los fines deliberativos la vinculación que hizo el primer ministro entre el resultado de la votación y su futuro político. El órdago de Renzi, similar al que en su día hiciera Felipe González en relación con el referéndum sobre la OTAN, minó las posibilidades de que la campaña previa a la votación versara sobre las ventajas e inconvenientes de la reforma, quedando centrada en la valoración de un gobierno al que la oposición deseaba derribar por todos los medios.

Caben, a este respecto, tres comentarios adicionales. En primer lugar, el riesgo de que el referéndum se convierta en un mero voto plebiscitario aumenta en los supuestos de exclusiva convocatoria gubernamental. Tal y como afirmaba Lijphart, «cuando los gobiernos controlan el referéndum tienden a usarlo solo cuando esperan ganar» (29). Recuérdese en este sentido la experiencia francesa en los primeros tiempos de la V República, con el Presidente De Gaulle empleando el referéndum como instrumento de legitimación personal (30). La conclusión, como enfatiza Garrido López, es clara: si se amplía el número de sujetos capaces de activar una consulta «esa tentación se reduce y la funcionalidad del referéndum aumenta considerablemente» (31). En todo caso, se ha de ser realista en la gestión de las expectativas de una medida tal. Nada garantiza que un referéndum, por más que sea convocado a iniciativa, por ejemplo, de la ciudadanía, no termine por ser convertido por las fuerzas políticas en un plebiscito sobre el gobierno o su

(27) El tenor literal de la pregunta planteada a los electores era el siguiente: «¿Aprueba usted el texto de la ley constitucional referente a la «Disposición para la superación del bicameralismo paritario, la reducción del número de parlamentarios, la limitación del coste de funcionamiento de las instituciones, la supresión del CNEL y la revisión del título V de la parte II de la Constitución»?»

(28) ROMBOLI, Roberto y PANIZZA, Saule, *Aspettando il referendum (con el fiato sospeso): Limiti e contenuti della riforma costituzionale Renzi-Boschi*. Giappichelli. Torino, 2016, pág. 17, denunciaron, en su reflexión sobre el referéndum constitucional, que la probabilidad de que una consulta se convierta en plebiscito con fines de legitimación es mayor «cuanto más general y genérica es la pregunta sometida al cuerpo electoral», reduciéndose este riesgo cuando la pregunta es simple y clara.

(29) LIJPHART, Arend, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Yale University Press. New Haven, 1984, pág. 204.

(30) Sobre la cuestión véase PÉREZ SOLA, Nicolás, «Breve análisis de las experiencias de referéndum en la V República Francesa», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 78, 1992, págs. 336-343.

(31) GARRIDO LÓPEZ, Carlos, «El debate sobre los riesgos y los límites de los referéndums en perspectiva comparada», en SÁENZ ROYO, E. y GARRIDO LÓPEZ, Carlos (coords.), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2017, pág. 217.

líder. LeDuc(32) emplea como ejemplo la oleada de iniciativas populares sobre el matrimonio homosexual y el aborto que, apoyada por el Partido Republicano, tuvo lugar en los meses precedentes a las elecciones presidenciales de 2004, y que pretendía movilizar al electorado conservador como vía de legitimación de las políticas de la Administración Bush.

En segundo lugar, existen determinadas consultas en las que la claridad en el planteamiento general es difícilmente alcanzable. Piénsese, por ejemplo, en los referéndums de revisión total de la Constitución o en los de ratificación de complejos tratados internacionales. Por su propia configuración, estas votaciones someten a la ciudadanía una amplia relación de cuestiones heterogéneas, dificultando la deliberación pausada sobre su contenido y la posibilidad de emisión de un voto consciente y libre. Así ha ocurrido en los distintos referendos celebrados en países europeos sobre los sucesivos tratados de la Unión: centenares de artículos sobre cuestiones diversas, muchas de ellas de gran complejidad técnica. Revisiones constitucionales como la ya citada de Italia en 2016 o la emprendida en Canadá en 1992(33) constituyen también buenos ejemplos. En ocasiones se ha sugerido, no obstante, dividir estas cuestiones en varios bloques temáticos, de manera que el elector no tenga que decantarse por un mero voto afirmativo o negativo a todo el paquete(34). Al hilo de la reforma Renzi-Boschi se habló de la posibilidad de realizar este *spacchettamento*, dividiendo la consulta en tres (cuestión parlamentaria, cambios en la Administración, y reforma territorial). Como es conocido, la propuesta no prosperó, pues la literalidad del texto constitucional en materia de su reforma lo impide.

En tercer y último lugar, debe decirse que la necesidad de plantear al electorado una única y clara cuestión sirve a los fines de garantizar una manifestación popular coherente. La mejor manera de ejemplificar esta función es rememorar el referéndum australiano de 1999 sobre la jefatura del Estado. Como recuerda Simón(35), en aquel entonces existía entre la ciudadanía australiana una mayoría sólida en favor de la sustitución de la monarquía por la república. Sin embargo, reinaba la división a la hora de

(32) LEDUC, Lawrence, «Referendums and deliberative democracy», en *Electoral Studies*, n.º 38, 2015, pág. 140.

(33) En aquel supuesto los votantes debían votar únicamente sí o no al «acuerdo del 28 de agosto». Sin embargo, aquel acuerdo contenía una gran variedad de asuntos complejos, como el estatus de Quebec; la composición del Senado; el autogobierno aborígen; posibles transferencias de competencias a las provincias, etc.

(34) Véase CHOLLET, Antoine, «Referendums Are True Democratic Devices», en *Swiss Political Science Review*, n.º 24 (3), 2018, pág. 346.

(35) SIMÓN, Pablo, *El príncipe moderno: democracia, política y poder*. Debate, Madrid, 2018, pág. 118.

concretar el método de elección del nuevo presidente: unos preferían la elección parlamentaria, otros la designación popular directa. El error en el planteamiento general de la pregunta fue la combinación de estas dos cuestiones independientes: monarquía o república; elección directa o parlamentaria del presidente. La interrogación finalmente sometida al electorado permitía optar por el mantenimiento del sistema monárquico o por el establecimiento de una república en la que el presidente fuera elegido por mayoría parlamentaria de dos tercios. Al entremezclar así las dos cuestiones el resultado fue incongruente con el sentir mayoritario de la población. Los republicanos partidarios de la designación popular directa optaron por la abstención o por el voto favorable al statu quo, resultando vencedora la opción monárquica.

2.2. CLARIDAD EN LA CONCRETA TERMINOLOGÍA EMPLEADA

Más allá del planteamiento general de la pregunta, es imprescindible que esta se encuentre redactada con un lenguaje sencillo, inteligible para la ciudadanía, y desprovisto de cualquier sesgo en favor de una de las opciones. Ello implica, en primer lugar, que debe evitarse el empleo de terminología compleja, técnica o farragosa, pues haría muy complejo el proceso de deliberación previo a la votación. Debe descartarse, igualmente, toda referencia a preceptos normativos o procedimientos jurídicos sobre los que el cuerpo electoral no tiene por qué tener conocimiento. Un ejemplo de pregunta a evitar en este sentido fue la empleada en el referéndum de iniciativa autonómica en Andalucía, celebrado en 1980. La papeleta decía así:

«¿Da usted su acuerdo a la ratificación de la iniciativa prevista en el art. 151 de la Constitución a efectos de la tramitación por el procedimiento establecido en dicho artículo?» (36)

En segundo lugar, las autoridades organizadoras del referéndum deben mostrarse muy vigilantes con todas y cada una de las palabras empleadas en la interrogación. Destaca en este sentido la labor de la *Electoral Commission* británica, cuyo nivel de minuciosidad en el control (37)

(36) SÁENZ ROYO, Eva, *El referéndum en España*. Marcial Pons. Madrid, 2018, pág. 70, recuerda las enormes críticas que enfrentó la redacción, a la que se acusó de ser «promotora de la confusión, del voto negativo y de la abstención».

(37) La sección 104 de la Political Parties, Elections and Referendums Act del año 2000 establece la competencia de la Comisión para emitir informe consultivo sobre la inteligibilidad de la pregunta cuando un referéndum sea propuesto.

resulta encomiable. Sirva como muestra el episodio del referéndum de independencia de Escocia, desarrollado en 2014. El órgano regulador redactó un documento de cuarenta y siete páginas (38) reflexionando sobre la pregunta inicialmente propuesta, cuyo tenor literal era el siguiente:

«¿Está de acuerdo en que Escocia debería ser un país independiente?»

Para acometer su fiscalización sobre la inteligibilidad de la pregunta, la Comisión empleó cuatro herramientas fundamentales: i) la realización de estudios de opinión entre la población escocesa, garantizando la representatividad de las muestras consultadas; ii) la asesoría por expertos en accesibilidad y sencillez del lenguaje; iii) la consulta a organizaciones interesadas y partidos políticos; y iv) el estudio de las reclamaciones individuales y colectivas recibidas. Con estos recursos, el órgano vigila que la terminología empleada satisfaga cinco criterios: i) ser fácil de entender; ii) ir directa al asunto («al grano»); iii) no ser ambigua; iv) evitar animar a los votantes a considerar una opción más favorable que la otra; y v) evitar confundir a los votantes.

Sobre estos pilares la Comisión desgranó palabra por palabra el enunciado de la pregunta, concluyendo que la construcción «¿Está de acuerdo...?» animaba a los votantes a considerar más favorable la respuesta afirmativa que la negativa. Y ello porque «es más sencillo estar de acuerdo con algo que en desacuerdo», «sugiere que la independencia de Escocia es algo bueno, al estar invitando a la gente a estar de acuerdo con ello»; e «implica que la decisión ya ha sido tomada y que la independencia es inevitable». Por ello, la Comisión recomendó sustituir tal expresión por otra más neutral, a saber:

«¿Debería ser Escocia un país independiente?»

Las recomendaciones fueron aceptadas por las autoridades escocesas, y finalmente ésta fue la pregunta aprobada en la *Scottish Independence Referendum Act* de 2013 (sección 1(2)) (39).

(38) El documento, titulado «Referendum on Independence for Scotland: Advice of the Electoral Commission on the proposed referendum question», puede consultarse aquí: https://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0007/153691/Referendum-on-independence-for-Scotland-our-advice-on-referendum-question.pdf (consultado el 19 de mayo de 2019)

(39) Una visión detallada del proceso jurídico de convocatoria del referéndum puede encontrarse en LÓPEZ BASAGUREN, Alberto, «Escocia: El referéndum sobre la independencia y la propuesta de reforma de la Devolution», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 104, 2015, págs. 135-167.

2.3. CLARIDAD EN LAS ALTERNATIVAS PLANTEADAS

La pregunta realizada en referéndum debe implicar únicamente dos alternativas claras y comprensibles. Como sostienen Lupia y Johnston, las preguntas con opción múltiple afrontan numerosos inconvenientes, entre los que destacan la necesidad de un mayor esfuerzo informativo sobre las posibilidades de cada alternativa y la dificultad de declarar un ganador (40). En relación con este último aspecto, en efecto, tanto si se opta por el mecanismo de preguntas sucesivas como si se plantea una única pregunta con opciones múltiples las probabilidades de enfrentar dificultades a la hora de designar la opción predilecta aumentan. La consulta ilegal de independencia celebrada en Cataluña en 2014 constituye un buen ejemplo (41). En aquella ocasión las autoridades catalanas aprobaron la siguiente interrogación:

«¿Quiere que Cataluña se convierta en un Estado?»

En caso afirmativo:

«¿Quiere que este Estado sea independiente?»

Tal y como ha estudiado Senserrich, la pregunta tenía déficits de claridad muy notables (42), al generar todos los posibles resultados muchas dudas. En primer lugar, si el electorado votara mayoritariamente en favor de la primera pregunta y en contra de la segunda, el resultado sería incomprensible. ¿Qué significa un estado *dependiente*? En opinión del autor, las posibilidades al respecto son múltiples: «¿Hablaríamos de un estado federado como Connecticut o Baviera?»; ¿tal vez un estado libre asociado como Puerto Rico?» La alternativa, pues, era de todo menos clara.

En segundo lugar, si el electorado votara mayoritariamente en favor de ambas preguntas —a modo de hipótesis el autor habla de un 60% de apoyo a ambas—, no resulta nada claro qué opción resulta victoriosa. En efecto, con tales resultados tendríamos un «40% del electorado diciendo

(40) LUPIA, Arthur y JOHNSTON, Richard, «Are Voters to Blame? Voter Competence and Elite Maneuvers in Referendums». En: MENDELSON, Matthew y PARKIN, Andrew, (eds.). *Referendum Democracy*, op. cit., pág. 209.

(41) Convocada por Decreto 129/2014, sobre la base de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana. La Ley sería declarada nula por la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2015, por entender que su objeto era el de regular auténticos referendos, cuestión vetada a las Comunidades Autónomas en virtud de la distribución de competencias que realiza el bloque de la constitucionalidad. La sentencia 32/2015 declararía la inconstitucionalidad del Decreto.

(42) SENSERRICH, Roger, «De preguntas y referendums», en *Politikon*, 13-12-2013. Disponible en: <https://politikon.es/2013/12/13/de-preguntas-y-referendums/> (consultado el 5 de julio de 2019)

que no quiere ser un estado, un 24% diciendo que quieren ser un estado dependiente, y un 36% diciendo que quieren ser un estado independiente» (43). Incluso aunque la victoria de ambas opciones fuera más abultada con un 70% «nos quedaría un electorado dividido en un 30% que no quieren estado, un 21% que quieren ser un estado dependiente y un 49% que quieren ser un estado independiente» (44).

Lo más conveniente, pues, en aras de la emisión de un voto libre, consciente, y capaz de resolver el dilema con claridad, es la construcción de una opción binaria lo más sencilla y comprensible posible. Finalmente, en ocasiones se ha planteado cuál es el mejor modo, desde el punto de vista de la neutralidad exigida, de presentar las alternativas en la papeleta. El caso del referéndum sobre la salida del Reino Unido de la Unión Europea ofreció un interesante debate al respecto. En un primer momento se sugirió la siguiente redacción:

«¿Debería el Reino Unido permanecer como miembro de la Unión Europea?»

El elector podía marcar la casilla del «Sí» o la del «No». La *Electoral Commission* volvió a realizar otro estudio pormenorizado de la pregunta (45), empleando los mismos criterios asentados en su resolución sobre el referéndum de independencia escocés. Fueron muchas las reclamaciones que denunciaron un sesgo en la interrogación en favor de la permanencia en la Unión, y ello por dos motivos: primero, la pregunta solo hacía referencia a una de las dos opciones, la de permanecer. Segundo, la respuesta favorable quedaba alineada con el statu quo. La Comisión constató que buena parte de los participantes consultados en el bloque del *leave* recelaban del planteamiento de las opciones, considerando que existía un riesgo cierto de que esta percepción minara la legitimidad del referéndum en caso de un resultado favorable al «Sí». Por ello, se consideró conveniente enfocar la pregunta de un modo más neutral en cuanto a sus opciones, proponiéndose el siguiente tenor literal:

«¿Debería el Reino Unido permanecer como miembro de la Unión Europea o abandonar la Unión Europea?»

(43) *Ibid.*

(44) *Ibid.*

(45) El documento, titulado «Referendum on membership of the European Union: Assessment of the Electoral Commission on the proposed referendum question», es accesible aquí: https://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0006/192075/EU-referendum-question-assessment-report.pdf (consultado el 19 de mayo de 2019).

La redacción sugerida, que fue la finalmente aprobada por el Parlamento, permitía escoger dos opciones: «Permanecer como miembro de la Unión Europea» o «Abandonar la Unión Europea». Lo más relevante de la resolución de la Comisión es recordar que su sentido viene determinado por las opiniones que recibe, tanto de los votantes como de expertos y partes interesadas. Ello supone que sus recomendaciones sobre el modo de presentar las alternativas en la papeleta pueden variar en función de las circunstancias, siendo perfectamente posible que en otro contexto la opción «Sí/No» se considere adecuada. A nuestros efectos interesa destacar la necesidad de operar una reflexión semejante antes de someter un asunto a votación, pues las especificaciones de cada caso deben ser muy tenidas en cuenta para preservar del mejor modo posible el principio de claridad.

2.4. CLARIDAD EN LOS EFECTOS

El Código de Buenas Prácticas de la Comisión de Venecia insiste también en la necesidad de que los electores estén informados del impacto de su voto y, por tanto, «de los efectos del referéndum» (Lineamiento I, punto 3.1 letra c). Es decir, debe quedar claro si la votación tiene efectos vinculantes o meramente consultivos, así como qué consecuencias tendría una eventual mayoría afirmativa: ¿implica la directa adopción de una medida o solo consiste en una etapa más de un procedimiento complejo?

Es fundamental que los electores manejen esta información para poder calibrar la importancia de su voto. Así, se considera que en la información institucional que las autoridades habrán de difundir sobre el referéndum (fecha de celebración, fases del procedimiento, voto por correo, etc.) deberían constar también estos extremos sobre los efectos de la consulta.

Un ejemplo de falta de claridad en cuanto a los efectos, expone López Hernández, sería el referéndum sobre el paquete de rescate a Grecia en 2015, «donde no quedaba claro si el 'no' significaba que el gobierno debía renegociar una oferta con mejores condiciones o si implicaba la salida de la zona euro» (46). Otro tanto puede decirse del referéndum colombiano sobre los acuerdos de paz con las FARC, en el que resultaba dudoso qué significado debería darse a una eventual negativa, pues para algunos implicaba la necesidad de «renegociar los términos del acuerdo y para otros el fin del proceso de paz» (47).

(46) LÓPEZ HERNÁNDEZ, Jaume, *Referéndums: una inmersión rápida*. Tibidabo, Barcelona, 2017, pág. 30.

(47) *Ibid.*

Los dos referendos soberanistas celebrados en Quebec (1980 y 1995) adolecían también de estas dificultades. En ninguno de ellos se llegaba a preguntar directamente por la independencia de la provincia, sino que se remitían a la apertura de un proceso negociador previo con las autoridades federales sobre su futuro político. En tales circunstancias, no resultaba claro qué implicaba realmente votar a favor.

3. La necesidad de información suficiente y equilibrada sobre las distintas posiciones

Otra de las claves esenciales para que la campaña previa a una votación referendaria posea un nivel razonable de deliberación es la difusión entre el cuerpo electoral de información suficiente y equilibrada sobre las distintas posiciones. Solo si los ciudadanos conocen los argumentos de ambas partes en el dilema tratado podrán reflexionar y dialogar sobre cuál de ellas resulta preferible.

Tal y como propugna la Comisión de Venecia, las autoridades tienen el deber de realizar esta difusión de información, procurando que sea accesible a todos los ciudadanos (Lineamiento I, punto 3.1 d) del Código de Buenas Prácticas sobre referendos). Para ello no es suficiente su publicación en los diarios oficiales, sino que debería procederse a su envío directo al domicilio de cada elector. Además, la información deberá traducirse a todas las lenguas oficiales existentes en el país. Un buen modelo a seguir en este sentido es la regulación suiza. Según la misma, el Consejo Federal (poder ejecutivo) debe elaborar un folleto informativo en el que se resuman los argumentos a favor y en contra de la medida. Además, como subraya Sáenz Royo, desde 1994 debe incluir los argumentos del comité promotor de la iniciativa o referéndum (48). Dispone el artículo 11.2 de la Ley Federal sobre los derechos políticos que el Consejo podría modificar o rechazar la inclusión de comentarios que atenten contra el honor, manifiestamente contrarios a la verdad o demasiado largos.

También en California el elector recibe información detallada sobre las distintas posturas en liza. A través de la Secretaría de Estado, se elabora y envía una Guía de Información al Votante (49), que incluye el siguiente contenido: i) título oficial de la proposición y breve resumen; ii) análisis

(48) SÁENZ ROYO, Eva, «La regulación del referendo en el Derecho comparado: aportaciones para el debate en España», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 108, 2016, pág. 80.

(49) Puede consultarse en el siguiente enlace la Guía de Información al Votante difundida en 2018 con relación a las doce proposiciones sometidas a votación popular: <http://www.voterguide.sos.ca.gov/propositions/> (consultado el 22 de mayo de 2019)

del Analista Legislativo; iii) argumentos a favor y en contra de la medida; y iv) texto de la norma jurídica propuesta.

Es importante destacar que, tal y como recomienda la Comisión de Venecia, la información suministrada sobre las posiciones de las partes contendientes ha de ser lo más equilibrada posible (Lineamiento I, punto 3.1 d). Solo así se garantizaría la igualdad de las partes y la posibilidad de emprender una deliberación de calidad sobre la medida discutida (50). Hay, sin embargo, un riesgo que merece ser considerado. En algunos países las consultas tienden a agruparse en complejas jornadas electorales, votándose medidas diversas en unidad de acto. Es frecuente, incluso, que los referendos se hagan coincidir con procesos electorales ordinarios con el fin de ahorrar costes. Tal acumulación podría provocar lo que LeDuc ha venido a llamar «sobrecarga deliberativa» (51), y que responde a la recepción por parte del elector de una masa excesiva de información.

Ello nos lleva también a la reflexión sobre el grado de detalle que deben tener estos documentos informativos. ¿Es necesario, en aras de una saludable deliberación, que el elector maneje información enciclopédica sobre la medida sometida a votación? Lupia y Johnston han reflexionado sobre ello, preguntándose cuándo una decisión del elector puede considerarse competente. En su opinión, la elección de un votante es competente si es la misma que tomaría si dispusiera de la más precisa información sobre el objeto debatido (52). Pues bien, es cuestión pacífica en la doctrina que los electores apoyan fundamentalmente sus decisiones en lo que llamamos «atajos informativos». Es decir, se suele atender a pistas como la posición de los partidos políticos, líderes de opinión, etc. a la hora de preguntarse sobre la postura más conveniente (53). ¿Sirven estas pistas para adoptar una postura equivalente a aquella que tomaríamos si estuviéramos completamente informados? Los estudios empíricos de Lupia y Johnston responden en sentido afirmativo. Empleando el ejemplo de cinco votaciones en California sobre la regulación de la industria de seguros, estos autores acreditaron

(50) En este sentido se expresa GARRIDO LÓPEZ, Carlos, «El debate sobre los riesgos y los límites de los referendums en perspectiva comparada», en SÁENZ ROYO, Eva y GARRIDO LÓPEZ, Carlos (coords.), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, op. cit., pág. 225.

(51) LEDUC, Lawrence, «Referendums and deliberative democracy», op. cit., pág. 143.

(52) LUPIA, Arthur y JOHNSTON, Richard, «Are Voters to Blame? Voter Competence and Elite Maneuvers in Referendums», op. cit., pág. 194.

(53) En este sentido, FONT, Joan, y GÓMEZ FORTES, Braulio, *¿Cómo votamos en los referendums?* Catarata. Madrid, 2014, pág. 222, afirman: «Igual que en un proceso electoral no atendemos solo a si el Gobierno ha logrado o no buenos resultados económicos y juzgamos sus éxitos y sus fracasos con las gafas sesgadas de nuestra ideología y sentimientos partidistas, lo mismo exactamente ocurre en los referendums»

que aquellos votantes que, pese a no tener información detallada sobre cada proposición, conocían la posición de la industria de seguros, votaban de manera muy similar a aquellos que sí disponían de información precisa (54).

Estos hallazgos nos sirven, no para despreciar la necesidad de informar de manera suficiente a los votantes, sino para incidir en la importancia de la calidad de la información frente a la cantidad. Para el elector resulta especialmente útil conocer la posición oficial de los distintos partidos y sectores implicados en la medida debatida. Igualmente, un dato que puede facilitar su reflexión es el de quién financia mayoritariamente cada una de las posturas en liza, pues ello permite conocer los verdaderos intereses de los demás.

Finalmente, debe reseñarse que algunos autores han lanzado propuestas de interés para lograr este incremento de la calidad de la información recibida. Así, por ejemplo, Landemore ha sugerido articular mini debates donde se delibere acerca de la cuestión (55). Hablaríamos de grupos de ciudadanos aleatoriamente seleccionados, representativos de la sociedad, y cuyos debates sobre las ventajas e inconvenientes de la medida serían accesibles al conjunto del cuerpo electoral. Encontramos un dispositivo similar en la *Oregon Citizens' Initiative Review* (56). En efecto, el estado americano reúne grupos de entre 20 y 24 ciudadanos elegidos por sorteo, y que deliberan sobre una medida durante varios días. Concluido el debate, elaboran una declaración pública donde apuntan los hechos sobre los que están de acuerdo, el número de miembros que apoyan/rechazan la medida, y los mejores argumentos para votar en un sentido u otro. Al tratarse de ciudadanos corrientes reflexionando sobre una cuestión del mismo modo que lo haría cualquier otro elector, el acceso a sus conclusiones facilita el proceso deliberativo del cuerpo electoral en su conjunto.

4. La necesidad de una equitativa distribución de las ayudas públicas

No cabe duda de que el reparto que haga la legislación de los medios públicos para la campaña previa al referéndum es un elemento crucial en la consecución de un grado aceptable de deliberación. Comence-

(54) LUIPIA, Arthur y JOHNSTON, Richard, «Are Voters to Blame? Voter Competence and Elite Maneuvers in Referendums», *op. cit.*, págs. 197-199.

(55) LANDEMORE, Hélène, «Referendums Are Never Merely Referendums: On the Need to Make Popular Vote Processes More», en *Swiss Political Science Review*, n.º 24 (3), 2018, pág. 323.

(56) La página web oficial de la iniciativa ofrece información detallada sobre su funcionamiento: <https://healthydemocracy.org/cir/> (consultado el 22 de mayo de 2019)

mos por los medios de comunicación de titularidad estatal. La Comisión de Venecia recomienda que en las transmisiones públicas de radio y televisión durante la campaña se respete el principio de igualdad entre los simpatizantes y los opositores de la propuesta (Lineamiento I, punto 2.2 b) del Código de Buenas Prácticas sobre referendos). De este modo, ambas posiciones tendrían las mismas posibilidades de hacer llegar sus argumentos al electorado, que vería su derecho a la libre formación de opinión reforzado. Desde la sentencia del año 2000 del Tribunal Supremo irlandés en el caso *Coughlan v. Broadcasting Complaints Commission and R.T.É*, Irlanda aplica esta regla de igualdad en los tiempos de emisión televisiva entre los que apoyan la propuesta y los que la rechazan, al margen de su representatividad parlamentaria (57). En el caso de España, sin embargo, la Ley Orgánica 2/1980, reguladora de las distintas modalidades de referéndum ha optado por el criterio de proporcionalidad, accediendo únicamente aquellas fuerzas con representación parlamentaria (artículo 14.1). Emplean el mismo sistema países como Dinamarca o Finlandia.

En segundo lugar, parece razonable que el reparto de subvenciones para que las partes interesadas hagan campaña cumpla los mismos estándares de equidad entre las dos grandes posiciones en pugna. Así lo recomienda la Comisión de Venecia en sus recomendaciones (Lineamiento I, punto 2.2 d). La *Political Parties, Elections and Referendums Act* del Reino Unido, aprobada el año 2000, concede una subvención única de 600.000 libras a cada una de las dos organizaciones designadas para aglutinar a los partidarios del «sí» y del «no» en cada referéndum. Una vez más, distinta es la cuestión en España, donde las normas reglamentarias que se han dictado para cubrir las carencias de la normativa legal en este punto (58) han establecido un reparto de subvenciones en favor de los partidos proporcional a su importancia parlamentaria (59). Ello ha llevado a que en referendos como el del Tratado Constitucional Europeo (2005) el desequilibrio global entre las fuerzas partidarias y opositoras de la cuestión haya sido manifiesto (tabla 1).

(57) Véase al respecto SÁENZ ROYO, Eva, *El referéndum en España*, op. cit., pág. 130.

(58) El hecho de que la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum presente este tipo de déficits regulatorios en la normativa que regula los referendos en España constituye, en opinión de SÁENZ ROYO, *Ibid.*, pág. 44, «una clara evidencia del papel secundario que esta figura ha desempeñado en España y del escaso interés que los partidos políticos han demostrado hacia ella».

(59) Véase el Real Decreto 6/2005, de 14 de enero, por el que se regula la concesión de ayudas extraordinarias a los grupos políticos con representación parlamentaria en el Congreso de los Diputados, para sufragar los gastos ocasionados por la explicación y divulgación pública del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Tabla 1

Reparto de subvenciones (en euros) a los partidos políticos en la campaña del referéndum sobre el Tratado Constitucional Europeo (2005) (60)

Subvención grupos a favor	Subvención grupos en contra
PSOE: 4.089.731,76	IU-ICV: 356,429,72
PP: 3.652.731,10	ERC: 227.837
CiU: 289.736,29	BNG: 68.104,46
PNV: 162.803	CHA: 31.587,758
CC: 83.155,25	EA: 28.328,429
TOTAL: 8.278.157,4	TOTAL: 712.287,367

Como recalca López Hernández, el hecho de que los dos grandes partidos del momento (PSOE y PP), que representaban cerca del 90% de los escaños, estuvieran a favor de la ratificación del Tratado provocó una desproporción manifiesta en la campaña (61). El reparto de tiempos en los espacios de radio y televisión públicas y de subvenciones por los gastos realizados estaba tan descompensado que los argumentos en favor del «no» apenas tuvieron espacio para su defensa, con la consecuente merma en la deliberación pública.

5. La necesidad de contar con tiempo suficiente para la campaña

Finalmente, parece imprescindible que la campaña pueda desarrollarse en un horizonte temporal suficientemente amplio. Resulta razonable afirmar, en este sentido, que las tácticas tendentes a reducir la deliberación son mucho más efectivas en campañas breves. Para evitar este tipo de prácticas, el tiempo que medie entre la convocatoria del referéndum y su celebración deberá ser suficiente para permitir un debate sosegado sobre los distintos argumentos. La Ley Orgánica 2/1980 habla, en su artículo 3, de la necesidad de que el Decreto de convocatoria de la consulta prevea la fecha de votación, que deberá produ-

(60) Elaboración propia a partir de los resultados oficiales de las elecciones generales de 2004 y de las cantidades asignadas por el Real Decreto 6/2005, a saber: i) 8571,428 por cada escaño obtenido en el Congreso de los Diputados; y ii) 0,2442 por cada voto obtenido por las candidaturas que hayan alcanzado al menos un escaño en el Congreso de los Diputados. Es imprescindible subrayar que las cantidades que se ofrecen en la tabla constituyen el máximo que podría percibir cada partido por sus actividades en la campaña del referéndum. Ello supone que, si la cantidad finalmente gastada hubiera sido menor, los partidos habrían recibido una subvención inferior. Por desgracia, no hemos podido obtener de ninguna fuente pública los montantes realmente gastados por cada partido.

(61) LÓPEZ HERNÁNDEZ, Jaume, *Referéndums: una inmersión rápida*, op. cit., pág. 31.

cirse entre los treinta y los ciento veinte días posteriores a la fecha de publicación del propio Decreto. Más exigente se muestra la *Electoral Commission* británica, que en su informe de evaluación sobre la organización y el funcionamiento del referéndum de 2011 sobre el sistema electoral (62) recomendó que este espacio de tiempo no bajara de las veintiocho semanas.

Ejemplo de mala praxis en este sentido fue el referéndum griego de 2015 sobre el plan de rescate financiero propuesto por la UE, el BCE y el FMI. El Parlamento autorizó el 28 de junio la propuesta de referéndum emitida por el primer ministro Alexis Tsipras, celebrándose la votación el día 5 de julio. Parece complicado que la ciudadanía pueda adoptar una posición informada sobre un tema tan complejo —y con una pregunta carente de la debida claridad(63)— en un período de tiempo tan escueto. De hecho, y aunque el Código de Buenas Prácticas no se refiere directamente al espacio de tiempo que debe mediar entre la convocatoria y la votación, sí hace especial hincapié en la necesidad de que los electores reciban el material explicativo y los argumentos de las partes al menos con dos semanas de antelación a la votación (Observación I, punto 3.1). Este criterio, razonable a los fines deliberativos aquí defendidos, estuvo manifiestamente ausente en el episodio griego.

IV. Referéndum y deliberación monológica

Como decíamos más arriba, la deliberación puede adoptar dos modalidades principales: monológica y dialógica. En la primera de ellas, a la que ahora vamos a referirnos, se apela a la reflexión de cada votante de manera previa a la emisión de su voto. Así pues, en el presente apartado estudiaremos todos aquellos reparos que vienen a cuestionar la posibilidad de que en un proceso de referéndum quepa lugar para una deliberación monológica de calidad.

En primer lugar, siempre han existido voces que, desde el elitismo, han criticado la capacidad de los ciudadanos de adoptar posturas formadas a la hora de decidir sobre un asunto concreto. Recuérdense en este sentido las palabras de Montesquieu, que afirmaba que el pueblo resulta admirable «cuando realiza la elección de aquellos a quienes debe confiar

(62) El informe, titulado «Referendum on the Voting System for UK parliamentary elections. Report on the May 2011 referendum», es accesible en: http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0019/141328/Final-PVS-report.pdf (consultado el 10 de enero de 2019)

(63) El tenor literal de la pregunta era el siguiente: «¿Debería ser aceptado el plan de acuerdo presentado por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional en el Eurogrupo del 25 de junio de 2015, comprendido por dos partes, las cuales constituyen su propuesta conjunta?».

parte de su autoridad (...) Pero, en cambio, no sabría llevar los negocios ni conocer los lugares, ocasiones o momentos para aprovecharse debidamente de ellos» (64). No puede decirse que este tipo de juicios sean cosa del pasado, toda vez que también entre autores contemporáneos se encuentran enunciados similares (65).

Sorprende, sin embargo, que los emisores de estas tesis no entiendan que son también predicables de los procesos electorales ordinarios. En efecto, carece de sentido hablar de la incompetencia del elector para decidir un asunto concreto sin cuestionar igualmente su capacidad para elegir representantes. Si el pueblo es tan ignorante e incapaz, las bases de la democracia *in toto* se ven arrasadas. Como dice Gargarella, «si fuéramos tan irracionales, tendríamos razones para abandonar la democracia en pos de la reinstauración de sistemas aristocráticos. Como no somos tan irracionales, lo que necesitamos es diseñar sistemas institucionales que nos ayuden a morigerar los errores a los que todos —jueces, políticos o ciudadanos del común— estamos expuestos» (66).

En segundo lugar, suele destacarse la complejidad de los asuntos decididos en referéndum, insistiéndose en que el mejor modo de resolverlos pasa por la vía parlamentaria (67). Como explica Sáenz Royo, parece evidente que los procesos electorales pueden presentar un nivel de complejidad equivalente o superior al de un referéndum (68). Téngase en cuenta que en unas elecciones el elector encara una amplia oferta de formaciones políticas con programas diversos en los que se encuentran propuestas complejas sobre multitud de temas. Así pues, la emisión de un

(64) MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*. Alianza Editorial, Madrid, 2003, pág. 50.

(65) Encontramos un ejemplo en LAPORTA, Francisco Javier, «Contra el referéndum», en *El País*, 31-10-2016. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2016/10/25/opinion/1477422120_019037.html (consultado el 20 de julio de 2019), que afirma tajantemente: «Pasada por el filtro de los medios, decentes e indecentes, whatsapps, SMS, tuits y demás simplismos, esta supuesta variante de la democracia acaba por generar un veredicto político deformado por la ignorancia, la información sesgada y la alteración emocional». Ya con anterioridad (LAPORTA, Francisco Javier, «Los problemas de la democracia deliberativa», en *Claves de razón práctica*, n.º 109, 2001, págs. 23-24) había manifestado el autor estas posiciones: «la mayoría de la gente ignora casi todo sobre muchos de los temas importantes que se le someten a discusión», a lo que añadía que la información que de manera cotidiana se ofrece a los ciudadanos por los medios de comunicación resulta sumaria y tosca «porque el paladar o el apetito del pueblo no dan para más».

(66) GARGARELLA, Roberto, «Reivindicación de los plebiscitos», en *El País*, 10-02-2017. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2017/02/09/opinion/1486644995_314713.html (consultado el 20 de julio de 2019)

(67) Véase DE CARRERAS, Francesc, «¿Democracia directa versus democracia representativa?» En SÁENZ ROYO, Eva y GARRIDO LÓPEZ, Carlos (coords.), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, op. cit., pág. 44.

(68) SÁENZ ROYO, Eva, «Propuestas de una regulación adecuada del referéndum desde la teoría de la democracia representativa y desde la práctica del derecho comparado», en SÁENZ ROYO, Eva y GARRIDO LÓPEZ, Carlos (coords.), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, op. cit., pág. 176.

voto plenamente consciente e informado no es tampoco cuestión sencilla. De hecho, escribe con acierto Simón, en los procesos electorales la información «no marca necesariamente el sentido del voto. Antes bien, en una elección ordinaria elementos como la valoración del candidato, los atajos partidistas (...) o la ubicación ideológica juegan un papel fundamental» (69). Parece indudable que todos estos elementos que afectan en el proceso reflexivo previo a la votación electoral influyen también en la campaña de un referéndum.

En tercer lugar, algunos autores denuncian que en la campaña referendaria los electores son especialmente susceptibles de ser manipulados por determinadas elites, terminando por adoptar la decisión que más conviene a éstas (70). El argumento, una vez más, nos parece dudoso. Debe tenerse en cuenta que agentes como los partidos políticos o los medios de comunicación ocupan también una posición destacada en cualquier proceso electoral (71), pues cierto grado de mediación resulta siempre necesario para canalizar la expresión popular (72). Además, podría decirse que estos actores tienen mayores incentivos de intervención en el ámbito electoral, toda vez que en él no se resuelve una única cuestión, sino que se determina en buena medida el sino de muchos asuntos de cara a los años sucesivos. Por otro lado, si se considera que los medios de comunicación ejercen una influencia excesiva en la campaña, el Derecho puede ofrecer soluciones a través de su regulación. Piénsese, por ejemplo, en Suiza, donde los anuncios políticos en radio y televisión están directamente prohibidos, limitándose la campaña al ámbito de los carteles, la mensajería postal y los periódicos (73). De igual forma, en España la Ley Orgánica del Régimen Electoral General impide a los partidos contratar espacios de publicidad electoral en las emisoras de televisión privada (artículo 60.1). Con ello quiere decirse que las posibilidades de limitar el impacto de los medios en el proceso de formación de la opinión ciudadana son múltiples.

(69) SIMÓN, Pablo, «Críticas a los referéndums, las justas», en *Politikon*, 6-10-2016. Disponible en: <https://politikon.es/2016/10/06/criticas-a-los-referendums-las-justas/> (consultado el 3 de julio de 2019)

(70) Véase BELL, Derrick, «The Referendum: Democracy's Barrier to Racial Equality», en *Washington Law Review*, n.º 54 (1), 1978, pág. 19.

(71) JENKINS, Richard y MENDELSON, Matthew, «The News Media and Referendums». En MENDELSON, Matthew y PARKIN, Andrew (eds.). *Referendum Democracy*, op. cit., pág. 229, ha estudiado el comportamiento de los medios en los procesos referendarios, concluyendo que su comportamiento es muy similar al observado en las campañas electorales.

(72) Así lo entiende ARAGÓN REYES, Manuel, «Planeamiento general: partidos políticos y democracia directa». En BIGLINO CAMPOS, Paloma (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2016, pág. 23.

(73) Artículo 10.1 de la Ley federal sobre la radio y la televisión, de 24 de marzo de 2006.

En cuarto y último lugar, podría invocarse el hecho de que los representantes parlamentarios tienen a su disposición información técnica de valor a través del asesoramiento de diversos expertos en el seno del procedimiento legislativo. Este tipo de posiciones no partirían de una superioridad intelectual del parlamentario en relación con el elector, sino de la mayor cantidad y calidad de la información de que podría disponer el primero. Es probable que del proceso legislativo ordinario pueda predicarse una mayor capacidad de recabar información técnica relevante que en el referendario, pero persistirían dos motivos para no magnificar este aspecto. Primero, es dudoso que los parlamentarios tomen siempre sus decisiones siguiendo las consideraciones técnicas de los expertos que les asesoran. En muchas ocasiones sus acciones vienen marcadas por las cúpulas de los partidos, sin que el representante cuente con margen para reflexionar sobre el contenido y las derivadas de los informes técnicos recibidos. Segundo, no se entiende por qué debe excluirse la posibilidad de que este tipo de información sea facilitada a los electores en la campaña previa a una votación popular. Recuérdense, en este sentido, los exhaustivos folletos informativos que reciben los ciudadanos en Suiza o California de cara a su decisión en referéndum.

En consecuencia, no parecen convincentes los argumentos contrarios a la posibilidad de que los ciudadanos emprendan una reflexión suficiente de manera previa a la emisión de su voto en referéndum. Los inconvenientes aquí reseñados son igualmente predicables de cualquier proceso electoral, y ello no ha supuesto nunca una enmienda a la totalidad como la que suele hacerse a la capacidad deliberativa de los referendos. Así pues, parece más razonable centrar la atención en intentar aliviar la intensidad de los déficits que pueda presentar la regulación concreta de cada proceso referendario, incrementando la información disponible para el ciudadano y creando mecanismos de respuesta frente a los intentos de manipulación y engaño. Nada distinto, vale la pena insistir, a los desafíos que enfrentan los procesos electorales.

V. Referéndum y deliberación dialógica

Por deliberación dialógica debemos entender la posibilidad de construir un debate social en que los electores intercambien ideas y argumentos sobre el dilema sometido a votación. Es decir, este tipo de deliberación trata de trascender la mera reflexión solitaria de los ciudadanos, propugnando un diálogo colectivo del que poder obtener información relevante. Cuando se compara el referéndum con el foro parlamentario suele incidirse en la mayor capacidad del segundo para forjar

este tipo de deliberación. El Parlamento sería aquel lugar en que los representantes debaten sosegadamente en torno a razones y argumentos, extrayendo de la transacción y el acuerdo las mejores soluciones para los problemas enfrentados (74). Por el contrario, en el referéndum los ciudadanos se limitarían, como mucho, a reflexionar de manera aislada, apoyándose por lo general en meros prejuicios e impulsos pasionales para adoptar su posición.

Son imaginables, sin embargo, algunos matices a esta clásica visión dicotómica. En primer lugar, es habitual que cuando se operan comparaciones entre el procedimiento parlamentario y el referendario, se adopte un sesgo optimista en favor del primero. Quiere ello decir que al referéndum no se opone el funcionamiento «regular» o «frecuente» del Parlamento, sino su funcionamiento utópico o ideal. Decimos esto porque parece claro que el Parlamento no constituye siempre ese espacio de encuentro en el que los representantes debaten analítica y mesuradamente sobre todos los argumentos posibles y adoptan soluciones centradas y de compromiso. Ténganse en cuenta, en efecto, aquellas ocasiones en que una formación con amplia mayoría en las Cámaras ignora cualquier criterio ajeno en los debates, imponiendo sus visiones a ultranza. Además, enfatiza con acierto Garrido López, es frecuente que la decisión tomada por los parlamentarios no provenga del diálogo, el acuerdo y la transacción, sino de «las estrategias y decisiones partidarias, adoptadas en los órganos de dirección de los partidos o en instancias gubernamentales ocupadas por la cúpula del partido mayoritario» (75). En definitiva, como expresa Chollet, deberíamos «volver a un enfoque realista sobre la democracia directa, uno que compare su nivel de democratización con las instituciones existentes, y no con una suerte de *Calípolis* democrática» (76).

En segundo lugar, y en clara relación con el punto anterior, debe subrayarse que la deliberación constituye una virtud en el ámbito epistemológico siempre que se satisfaga un presupuesto evidente: los operadores de la misma deben tener en cuenta los intereses de todos los sujetos afectados por la medida objeto de debate. Así, bien podría decirse que los representantes no siempre sopesan debidamente los intereses en juego, sino que anteponen los suyos propios o los de terceros afines. En esta línea, Nino calificaba la representación de «mal nece-

(74) Véase HASKELL, John, *Direct Democracy or Representative Government? Dispelling the populist myth*. Westview Press. Boulder, 2001, pág. 11.

(75) GARRIDO LÓPEZ, Carlos, «El debate sobre los riesgos y los límites de los referéndums en perspectiva comparada». En SÁENZ ROYO, Eva y GARRIDO LÓPEZ, Carlos (coords.), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, op. cit., pág. 205.

(76) CHOLLET, Antoine, «Referendums Are True Democratic Devices», op. cit., pág. 344.

sario» (77), y creía en la necesidad de incluir mecanismos de democracia semidirecta siempre que ello fuera técnicamente viable. A título de ejemplo conviene apuntar que, en Estados Unidos, un país cuyas entidades territoriales emplean frecuentemente estos instrumentos, los movimientos populistas y progresistas que impulsaron su instauración a finales del siglo XIX y comienzos del XX lo hicieron, precisamente, por considerar que las legislaturas estatales estaban dominadas por los intereses particulares de ciertas élites, singularmente la banca y las grandes compañías de ferrocarril (78).

En tercer lugar, no debería despreciarse la posibilidad de tejer acuerdos en torno a los procesos referendarios. Lo normal, de hecho, será que los proponentes de la medida debatida traten de forjar el mayor consenso posible en el momento de construir su iniciativa, y ello en aras no solo de asegurar su éxito en la votación final, sino también de alcanzar el cumplimiento de las exigencias legales para lograr su convocatoria —estamos pensando, por ejemplo, en un proceso de recolección de firmas. Además, es perfectamente posible que las partes enfrentadas en el proceso, por lo general en la órbita de las distintas formaciones políticas, puedan llegar a acuerdos en virtud de los cuales un apoyo a la medida sometida a votación pueda ser cobrado más adelante en diversas votaciones, parlamentarias o populares. Cuando se asume que los partidos políticos gozan de una gran capacidad de influencia sobre los electores a la hora de forjar su posición (79), la plausibilidad de este tipo de acuerdos resulta clara.

En cuarto y último lugar, hemos de resaltar que la presencia del instituto referendario en el sistema político puede generar un poderoso incentivo en favor de la deliberación y el acuerdo. Encontramos el mejor exponente de este efecto en el modelo helvético. Como es conocido, Suiza ofrece una amplia gama de instrumentos de democracia semidirecta, permitiendo que los ciudadanos ejerzan una importante labor de control sobre las decisiones parlamentarias. Ello ha provocado que los partidos políticos tiendan a buscar amplias alianzas a la hora de aprobar leyes, tratando así de minimizar las posibilidades de que terminen por ser some-

(77) NINO, Carlos Santiago, *La constitución de la democracia deliberativa*. Gedisa. Barcelona, 2003, pág. 184, creía, efectivamente, que la intermediación parlamentaria «debilita la conciencia y la consideración de los intereses de la gente involucrada en diferentes conflictos. Mientras tal conciencia es crucial para el logro de la imparcialidad —añade—, los representantes, que generalmente pertenecen a sectores más o menos definidos de la sociedad, pueden muy bien carecer de experiencia referida a modos de vida que determinan otras preferencias. Además, la intermediación de un representante (...) siempre conlleva la posibilidad de que éste anteponga sus propios intereses al manejar un negocio que se le ha confiado».

(78) Véase al respecto CRONIN, Thomas, *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Harvard University Press. Cambridge, 1989, pág. 44.

(79) Un estudio exhaustivo en esta línea se encuentra en FONT, Joan y GÓMEZ FORTES, Braulio, *¿Cómo votamos en los referéndums?*, *op. cit.*

tidas al veredicto popular. Neidhart describió el referéndum suizo como una suerte de espada de Damocles que pende sobre toda la normativa aprobada en las Cámaras(80), forzando a instaurar dispositivos de consulta y transacción pre-parlamentarios que neutralicen el peligro de una impugnación popular(81). En definitiva, como afirma Sáenz Royo, «la experiencia suiza demuestra que el uso del referéndum, lejos de constituir un peligro por la ausencia de negociación que, sin embargo, implica la toma de la decisión parlamentaria, propicia una democracia más consensual y abierta al diálogo entre los diferentes partidos políticos y de estos con las organizaciones sociales» (82).

Pese a las objeciones anteriores a la habitual conclusión sobre la falta de capacidad deliberativa del referéndum en sentido dialógico, son inquestionables tres realidades que apuntan a la inferioridad en este ámbito del instituto frente al procedimiento parlamentario. Así, en primer lugar, aunque la presencia del referéndum pueda llegar a incrementar la deliberación global del sistema, cuando se pone el foco únicamente en la concreta medida discutida, parece evidente que la opción binaria que plantea clásicamente la votación referendaria no deja espacio para la transacción y el acuerdo. Por el contrario, el Parlamento, a través del pertinente trámite de enmiendas, abre un espacio para el diálogo, la reflexión y el compromiso entre las partes.

En segundo lugar, el sistema representativo articula una importante conexión entre los actores llamados a decidir. Ese contacto continuado, entiende Niblock(83), supone un claro incentivo a la consecución de acuerdos, además de ser fuente de una mayor consideración y respeto por las posiciones contrarias. La existencia de este vínculo genera en las partes el convencimiento de que sus intereses podrán resultar exitosos en alguna de las múltiples votaciones que demandará el sistema. La cantidad de asuntos diversos —formales y materiales— que serán tratados

(80) Extraigo la referencia de KRIESI, Hanspeter, *Le système politique suisse*. Economica. Paris, 1995, pág. 89.

(81) De imprescindible referencia, en este sentido, son las consultas que se plantean con diversos actores políticos, económicos y sociales, y que han terminado por incluirse en el texto constitucional (artículo 147 de la Constitución de la Confederación Helvética: «Los cantones, los partidos políticos y los colectivos interesados están invitados a pronunciarse sobre los actos legislativos importantes y sobre otros proyectos de gran alcance durante los trabajos preparatorios, así como sobre los tratados internacionales importantes»). Sobre su funcionamiento puede consultarse SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio, «Un mecanismo de integración federal y ciudadana: las consultas «prenormativas» del ordenamiento constitucional suizo», en *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 36, 2015, págs. 353-376.

(82) SÁENZ ROYO, Eva, «La regulación del referendo en el Derecho comparado: aportaciones para el debate en España», *op. cit.*, pág. 93.

(83) NIBLOCK, John F., «Anti-gay Initiatives: A Call for Heightened Judicial Scrutiny», en *UCLA Law Review*, n.º 41 (1), 1993, pág. 194.

en las Cámaras abre un universo de posibilidades de transacción, siendo muy probable que, antes o después, un grupo logre satisfacer algunas de sus pretensiones. Como señala Chambers, en el referéndum estas ventajas se encuentran ausentes, pues las votaciones populares suelen ser vistas como definitivas e irreversibles, generándose «la impresión de que consolidan un estatus de minoría permanente para aquellos que pierden» (84). Los ciudadanos tienden a considerar que el resultado de la votación adquiere tal autoridad que la posición adoptada queda blindada. Esta percepción —en ocasiones real, por imponer tal blindaje el ordenamiento jurídico (85)— neutraliza las posibilidades de cooperación, fomentándose una mayor polarización del debate social, al intentar las partes evitar a toda costa que su opción sea la derrotada.

Finalmente, también podría decirse que el Parlamento goza del inmenso privilegio de tener más tiempo disponible para recabar información y debatir sobre ella. Los ciudadanos, en cambio, tendrán más complicado compatibilizar su vida personal y profesional con el debido proceso deliberativo. Recuérdese que en el principio de división del trabajo se encuentra, precisamente, uno de los motivos esenciales para el destierro de la democracia directa como alternativa de gobierno global.

Creo que los tres comentarios tienen un peso muy importante. No deberíamos, sin embargo, considerar que no admiten paliativo alguno. Tal y como venimos insistiendo, la regulación del proceso referendario puede ayudar a aliviar la carga de muchos de sus déficits. Así, en relación al primer inconveniente podría destacarse la figura de las contrapropuestas parlamentarias como mecanismo generador de un mayor diálogo y reflexión. Presente en Suiza, esta herramienta permite al Parlamento deliberar sobre las iniciativas lanzadas por los ciudadanos, discutiendo sus bondades y defectos y planteando al electorado una propuesta alternativa. A la hora de votar, los ciudadanos podrán decantarse por la propuesta ciudadana o bien por la parlamentaria, incorporando esta última, generalmente, algunas de las aspiraciones originales del proyecto desde posiciones más centradas (86).

(84) CHAMBERS, Simone, «Constitutional Referendums and Democratic Deliberation», *op. cit.*, pág. 242.

(85) Esta irreversibilidad legal, como la denomina MCKAY, Spencer, «Designing Popular Vote Processes for Democratic Systems: Counter-Proposals, Recurring Referendums, and Iterated Popular Votes», en *Swiss Political Science Review*, n.º 24 (3), 2018, pág. 331, puede encontrarse en varios estados de los Estados Unidos. Véase, por ejemplo, California, donde el Parlamento no puede enmendar o derogar normas aprobadas por los ciudadanos. En Washington o Arkansas sí cabe enmendar o derogar, pero para ello se requieren mayorías cualificadas.

(86) Subraya SÁENZ ROYO, Eva, «La regulación del referendo en el Derecho comparado: aportaciones para el debate en España», *op. cit.*, pág. 84, que esta herramienta «permite a la élite política reaccionar ante demandas formuladas en iniciativas populares y tener un diálogo institucionalizado con los ciudadanos durante la legislatura».

En cuanto a la neutralización de las actitudes cooperativas generada por el sentimiento de irreversibilidad de la votación referendaria, la solución pasa obviamente por la extirpación de éste. Por un lado, sería clave eliminar cualquier normativa que fomente el blindaje de las leyes aprobadas en referéndum, permitiendo así su modificación por el procedimiento parlamentario ordinario. Por otro, la cultura política debe trabajar por la «desacralización» de los pronunciamientos populares, asumiendo que las medidas impulsadas por los ciudadanos son susceptibles de corrección y mejora. Existen, en todo caso, ámbitos en los que opera lo que McKay denomina una «irreversibilidad inherente», es decir, asuntos que, por su propia naturaleza, hacen muy difícil revisar la decisión (87). Hablaríamos de supuestos como los referendos de independencia, los cambios constitucionales o las reformas electorales. En este terreno, es cierto, combatir los incentivos perversos del sentimiento de irreversibilidad es especialmente complejo.

Finalmente, la escasez de tiempo para deliberar que afecta a los electores frente a las instituciones parlamentarias debe tratar de mitigarse con la limitación del número de asuntos que puede someterse a votación popular en unidad de acto. Como ya insistimos *supra*, la concentración de diversas consultas en una misma jornada puede provocar un efecto de «sobrecarga deliberativa», pues el tiempo hábil de los ciudadanos para reflexionar y debatir sobre los asuntos en juego es forzosamente limitado. Es preciso, pues, reducir lo más posible el ámbito temático de cada jornada de votación.

VI. Conclusiones

Decíamos al comienzo de nuestro estudio que la evaluación del mecanismo referendario debía girar en torno a pautas teóricas debidamente estructuradas, y exponíamos al respecto los ejes intrínseco e instrumental. Partiendo de la fortaleza del referéndum en el primero, más dudas nos generaba el segundo por los déficits deliberativos que suelen predicarse del referéndum.

En los apartados precedentes hemos comprobado, sin embargo, que la inferioridad deliberativa del referéndum admite no pocos matices. Se ha insistido, efectivamente, en el potencial de una adecuada regulación en torno a la pregunta formulada, la información facilitada al votante, el tiempo de campaña y el reparto de las ayudas públicas. Con las debidas cautelas, puede decirse que una campaña de duración suficiente, en torno

(87) MCKAY, Spencer, «Designing Popular Vote Processes for Democratic Systems: Counter-Proposals, Recurring Referendums, and Iterated Popular Votes», *op. cit.*, pág. 331.

a una interrogación clara, que otorgue material informativo de calidad al elector, y que distribuya equitativamente los recursos públicos entre las dos fuerzas en liza, puede generar un grado razonable de deliberación.

En un sentido monológico hemos subrayado la posibilidad de que los electores emprendan una reflexión suficiente sobre los asuntos sometidos a votación. Los cuestionamientos de la capacidad ciudadana, nos parece, resultan extraordinariamente incoherentes al tratar de censurar solo las consultas populares y no el régimen democrático global. No se entiende por qué los ciudadanos son calificados de inútiles para decidir asuntos concretos, pero no para elegir a sus representantes. Tampoco coincidimos con quienes señalan la complejidad de las medidas debatidas o el riesgo de manipulación por las elites como déficits exclusivos de los procesos referendarios.

La deliberación dialógica ha despertado, sin embargo, mayores interrogantes. Es completamente cierto que los promotores de una consulta tratarán de construir sus iniciativas con las mayores dosis posibles de compromiso, pues de ello depende su éxito en la votación final. También lo es que el referéndum puede suponer una herramienta que incremente la deliberación global del sistema político, al forzar a sus actores a adoptar soluciones centradas en aras de evitar su cuestionamiento popular. Nada de ello es óbice para reconocer las dificultades del referéndum es tres sentidos: la imposibilidad de llegar a posiciones intermedias sobre la concreta medida discutida; la neutralización de las actitudes cooperativas ante el sentimiento de irreversibilidad de la decisión tomada; y la escasez de tiempo disponible en los electores para acometer un proceso de discusión suficiente.

Es difícil negar la intensidad de estos déficits. El Parlamento, a través del trámite de enmiendas y del mayor tiempo hábil de que disfrutaban unos miembros que mantienen contacto regular, genera incentivos poderosos para la articulación de un debate profundo y útil. La principal conclusión a que pretende llegar este trabajo radica, sin embargo, en las enormes posibilidades que ofrece la regulación jurídica para paliar, dentro de límites razonables, el empuje de estas carencias en el referéndum. Como se ha repetido, no es posible operar una crítica global a la institución referendaria, pues la diversidad de configuraciones diversas adoptadas a lo largo de todo el mundo hace de ello una actividad espuria. Es la concreta regulación de cada referéndum, entendido éste como un procedimiento amplio que va más allá de la simple votación, lo que salva sus posibles déficits o lo condena a ser un instrumento perjudicial para la propia democracia. En este sentido, medidas como la instauración de las contrapropuestas parlamentarias o la prohibición del blindaje normativo de las leyes aprobadas en referéndum constituyen buenos ejemplos de regulación virtuosa.

Aquellos referendos que, en los últimos tiempos, han sido expuestos como mejor exponente de la inconveniencia general del mecanismo referendario deberían reducir su influencia, pues, al de mero azote contra su mal diseño y empleo. Una regulación meticulosa de las diversas fases y aristas que plantea la figura, como ya se hace en algunos países de nuestro entorno, permitiría sortear sus carencias y hacer brillar sus muchas posibilidades como complemento a las hegemónicas estructuras representativas. La empresa no es sencilla, pero merece la pena.

Bibliografía

- AGUIAR DE LUQUE, Luis, «Participación política y referéndum: aspectos teóricos y constitucionales», en *Revista de Derecho Público*, n.º 102, 1986, págs. 5-16.
- AGUIAR DE LUQUE, Luis, «Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español», en TRUJILLO, Gumerindo, LÓPEZ GUERRA, Luis, y GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro (coords.), *La experiencia constitucional (1978-2000)*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2000, págs. 67-96.
- ARAGÓN REYES, Manuel, *Constitución y democracia*. Tecnos. Madrid, 1989.
- ARAGÓN REYES, Manuel, «Planeamiento general: partidos políticos y democracia directa», en BIGLINO CAMPOS, Paloma (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2016, págs. 19-34.
- BAYÓN, Juan Carlos, «Democracia y derechos: problemas de fundamentación del constitucionalismo», en VV.AA. *Constitución y derechos fundamentales*. Ministerio de la Presidencia: Secretaría General Técnica. Madrid, 2004, págs. 67-138.
- BEITZ, Charles, *Political Equality: An Essay in Democratic Theory*. Princeton University Press. Princeton, 1989.
- BELL, Derrick, «The Referendum: Democracy's Barrier to Racial Equality», en *Washington Law Review*, n.º 54 (1), 1978, págs. 1-29.
- BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang, «Democrazia e rappresentanza», en *Quaderni Costituzionali*, n.º 2, 1985, págs. 227-264.
- BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*. Trotta. Madrid, 2000.
- CARRÉ DE MALBERG, Raymond, «Considérations théoriques sur la question de la combinaison du referendum avec le parlementarisme», en *Annuaire de l'institute international de droit public*, Vol. II, 1931, págs. 256-284.
- CHAMBERS, Simone, «Constitutional Referendums and Democratic Deliberation», en MENDELSON, Matthew y PARKIN, Andrew, (eds.). *Referendum Democracy*. Palgrave Macmillan. Londres, 2001, págs. 231-255.

- CHAMBERS, Simone, «Making Referendums Safe for Democracy», en *Swiss Political Science Review*, n.º 24 (3), 2018, págs. 305-311.
- CHOLLET, Antoine, «Referendums Are True Democratic Devices», en *Swiss Political Science Review*, n.º 24 (3), 2018, págs. 342-347.
- CRONIN, Thomas, *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Harvard University Press. Cambridge, 1989.
- DE CARRERAS, Francesc, «¿Democracia directa versus democracia representativa?», en SÁENZ ROYO, Eva y GARRIDO LÓPEZ, Carlos (coords.), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2017, págs. 27-50
- ELSTER, Jon, «Introducción», en ELSTER, Jon (coord.), *La democracia deliberativa*. Gedisa. Barcelona, 2001, págs. 13-34.
- FONT, Joan, y GÓMEZ FORTES, Braulio, *¿Cómo votamos en los referendums? Catarata*. Madrid, 2014.
- GARGARELLA, Roberto, «Reivindicación de los plebiscitos», en *El País*, 10-02-2017. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2017/02/09/opinion/1486644995_314713.html (consultado el 20 de julio de 2019)
- GARRIDO LÓPEZ, Carlos, «El debate sobre los riesgos y los límites de los referendums en perspectiva comparada», en SÁENZ ROYO, E. y GARRIDO LÓPEZ, Carlos (coords.), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2017, págs. 185-236.
- GARRIDO LÓPEZ, Carlos, «La utilidad del referéndum como acicate y contrapeso en las democracias representativas», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 181, 2018, págs. 135-165.
- GARRORENA MORALES, Ángel, «Teoría y práctica española del referéndum», en *Anales de la Universidad de Murcia*, n.º 3-4, 1977, págs. 79-108.
- HASKELL, John, *Direct Democracy or Representative Government? Dispelling the populist myth*. Westview Press. Boulder, 2001.
- JENKINS, Richard y MENDELSON, Matthew, «The News Media and Referendums», en MENDELSON, Matthew y PARKIN, Andrew (eds.). *Referendum Democracy*, op. cit., págs. 221-230.
- KRIESI, Hanspeter, *Le système politique suisse*. Economica. París, 1995.
- LANDEMORE, Hélène, «Referendums Are Never Merely Referendums: On the Need to Make Popular Vote Processes More», en *Swiss Political Science Review*, n.º 24 (3), 2018, págs. 320-337.
- LAPORTA, Francisco Javier, «Los problemas de la democracia deliberativa», en *Claves de razón práctica*, n.º 109, 2001, págs. 22-28.
- LAPORTA, Francisco Javier, «Contra el referéndum», en *El País*, 31-10-2016. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2016/10/25/opinion/1477422120_019037.html (consultado el 20 de julio de 2019)
- LEDUC, Lawrence, «Referendums and deliberative democracy», en *Electoral Studies*, n.º 38, 2015, págs. 139-148.
- LIJPHART, Arend, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Yale University Press. New Haven, 1984.

- LÓPEZ BASAGUREN, Alberto, «Los referendos de secesión de Quebec y la doctrina de la Corte Suprema de Canadá», en SÁENZ ROYO, Eva y CONTRERAS CASADO, Manuel, *La participación política directa: referéndum y consultas populares*. Comuniter. Zaragoza, 2013, págs. 53-92.
- LÓPEZ BASAGUREN, Alberto, «Escocia: El referéndum sobre la independencia y la propuesta de reforma de la Devolution», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 104, 2015, págs. 135-167.
- LÓPEZ HERNÁNDEZ, Jaume, *Referéndums: una inmersión rápida*. Tibidabo, Barcelona, 2017.
- LUCIANI, Massimo, «Introduzione», en LUCIANI, Massimo, VOLPI, Mauro, y AMATO, Giuliano (coords.), *Referendum: problemi teorici ed esperienze costituzionali*. Laterza. Roma, 1992, págs. 3-8.
- LUCIANI, Massimo, «El referéndum. Cuestiones teóricas y de la experiencia italiana», en *Revista Catalana de Dret Públic*, n.º 37, 2008, págs. 1-15.
- LUPIA, Arthur y JOHNSTON, Richard, «Are Voters to Blame? Voter Competence and Elite Maneuvers in Referendums», en MENDELSON, Matthew y PARKIN, Andrew, (eds.). *Referendum Democracy, op. cit.*, págs. 191-210.
- MARTÍ, José Luis, *La república deliberativa. Una teoría de la democracia*. Marcial Pons. Madrid, 2006.
- MARTÍ, José Luis, «Tres confusiones sobre los referendos», en *Agenda Pública*, 10-12-2016. Disponible en: <http://agendapublica.elpais.com/tres-confusiones-sobre-los-referendums/> (consultado el 1 de junio de 2019)
- MCKAY, Spencer, «Designing Popular Vote Processes for Democratic Systems: Counter-Proposals, Recurring Referendums, and Iterated Popular Votes», en *Swiss Political Science Review*, n.º 24 (3), 2018, págs. 328-334.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH, Boris, «Le referendum et le parlementarisme dans les nouvelles constitutions européennes», en *Annuaire de l'institute international de droit public*, Vol. II, 1931, págs. 285-334.
- MONTESQUIEU, Del espíritu de las leyes. Alianza Editorial, Madrid, 2003.
- NIBLOCK, John F., «Anti-gay Initiatives: A Call for Heightened Judicial Scrutiny», en *UCLA Law Review*, n.º 41 (1), 1993, págs. 153-198.
- NINO, Carlos Santiago, «La filosofía del control judicial de constitucionalidad», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 4, 1989, págs. 79-88.
- NINO, Carlos Santiago, *La constitución de la democracia deliberativa*. Gedisa. Barcelona, 2003.
- PÉREZ SOLA, Nicolás, «Breve análisis de las experiencias de referéndum en la V República Francesa», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 78, 1992, págs. 331-358.
- RAWLS, John, *A Theory of Justice*. Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, 1999.
- ROMBOLI, Roberto y PANIZZA, Saulle, *Aspettando il referendum (con el fiato sospeso): Limiti e contenuti della riforma costituzionale Renzi-Boschi*. Giappichelli. Torino, 2016.
- RUBIO LLORENTE, Francisco, *La forma del poder*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2012.

- SÁENZ ROYO, Eva, «La regulación del referendo en el Derecho comparado: aportaciones para el debate en España», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 108, 2016, págs. 123-153.
- SÁENZ ROYO, Eva, «Propuestas de una regulación adecuada del referéndum desde la teoría de la democracia representativa y desde la práctica del derecho comparado», en SÁENZ ROYO, Eva y GARRIDO LÓPEZ, Carlos (coords.), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2017 págs. 159-184.
- SÁENZ ROYO, Eva, *El referéndum en España*. Marcial Pons. Madrid, 2018.
- SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio, «Un mecanismo de integración federal y ciudadana: las consultas «prenormativas» del ordenamiento constitucional suizo», en *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 36, 2015, págs. 353-376.
- SENSERRICH, Roger, «De preguntas y referéndums», en *Politikon*, 13-12-2013. Disponible en: <https://politikon.es/2013/12/13/de-preguntas-y-referendums/> (consultado el 5 de julio de 2019)
- SIMÓN, Pablo, «Críticas a los referéndums, las justas», en *Politikon*, 6-10-2016. Disponible en: <https://politikon.es/2016/10/06/criticas-a-los-referendums-las-justas/> (consultado el 3 de julio de 2019)
- SIMÓN, Pablo, *El príncipe moderno: democracia, política y poder*. Debate, Madrid, 2018.
- SOLIJONOV, Abdurashid, «A statistical look back at referendums through the years», en *International Institute for democracy and electoral assistance*, 21-12-2016. Disponible en: <https://www.idea.int/news-media/news/statistical-look-back-referendums-through-years> (consultado el 3 de julio de 2019)
- TIERNEY, Stephen, *Constitutional Referendums: The Theory of Practice of Republican Deliberation*. Oxford University Press. New York, 2012.